

Participatie

Citation for published version (APA):

Bisschops, S., & Hollemans, D. (2018). Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk. *Rooilijn. Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening*, 51(5), 380-386.

Document status and date:

Published: 21/12/2018

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05 May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk?

Saskia Bisschops en Daniel Hollemans



GOUDasfalt project op Open Dag (foto: GOUDasfalt)

Met de nieuwe Omgevingswet wordt burgerparticipatie aan de voorkant voor het eerst een wettelijke verplichting in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Burgers krijgen een prominentere rol in de (duurzame) ontwikkeling van hun fysieke leefomgeving. Dat lijkt goed nieuws, maar een kritische blik laat zien dat participatie in de wet slechts beperkt wordt geborgd. Ook het 'hoe' van participatie wordt volgens sommigen onvoldoende voorgeschreven. Krijgt de burger straks meer te vertellen? De casestudie van het burgerinitiatief GOUDasfalt illustreert hoe belangrijk de rol van de lokale politiek blijft bij de invulling van participatie in de ruimtelijke praktijk.

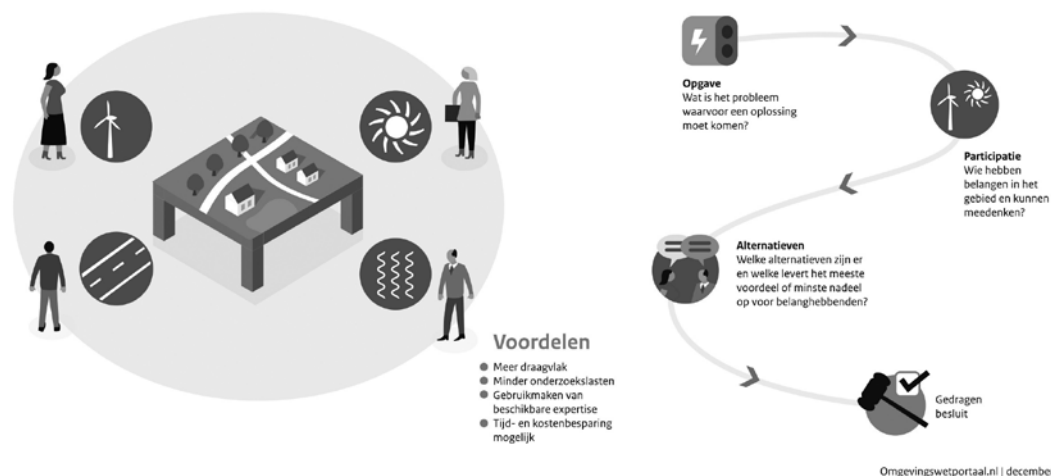


De versnelde en verbeterde besluitvorming: “Investeren in participatie aan de voorkant, versnellen aan de achterkant” wordt als belangrijk winstpunt van de Omgevingswet gezien (Rijksoverheid, 2016). Participatie lijkt daarmee een van de belangrijke pijlers onder deze nieuwe wet te zijn. Het programma *Aan de slag met de Omgevingswet* draagt dit beeld ook consequent uit. Het is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en Rijk dat overheden ondersteunt bij de invoering van de wet en benadrukt het belang van participatie, bijvoorbeeld met de onlinetool *Inspiratiegids Participatie*. In lijn hiermee wordt de introductie van de Omgevingswet lokaal veelal gezien als een positieve kans voor een cultuurverandering binnen gemeenten om meer te gaan werken vanuit samenhang, participatie en vertrouwen. Opmerkelijk genoeg wordt in de nieuwe wet participatie slechts beperkt afgedwongen en komt de term burger, evenals gerelateerde begrippen als omwonende of belanghebbende, nauwelijks voor in de wettekst. Tegelijkertijd besteedt de *Memorie van Toelichting* (Rijksoverheid, 2016) uitgebreid aandacht aan participatie

OMGEVINGSWET

Brede participatie
bij de start

In de Omgevingswet is brede participatie een belangrijke voorwaarde voor snellere en betere plan- en besluitvorming. Door eerst gezamenlijk naar kansrijke oplossingen te zoeken en pas dan gedetailleerd onderzoek naar het gekozen alternatief te doen. Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze burgers, bedrijven en belanghebbenden hebben betrokken.



Omgevingswetportaal.nl | december 2017

Figuur 1 Infographic over de Omgevingswet: 'Brede participatie bij de start' (bron: Omgevingsportaal, 2017)

van burgers. Hoe zit dat precies? Wordt burgerparticipatie straks in de ruimtelijke praktijk genormaliseerd? Zo ja, hoe dan? Hieronder wordt geanalyseerd hoe het begrip participatie wordt ingevuld in de communicatie rondom de implementatie van de wet en de feitelijke borging van het begrip in de Omgevingswet. De transformatie van een voormalige asfaltcentrale in een levendige stadsoever door het burgerinitiatief GOUDasfalt laat zien hoe participatie in Gouda in de geest van de nieuwe Omgevingswet naar de praktijk is vertaald.

Wat is participatie?

De term participatie heeft over het algemeen een positieve connotatie en wordt veelal opgevat als in ieders belang zijnde. Arnstein (1969) beschrijft het idee van burgerparticipatie treffend als het eten van spinazie, waar in principe niemand tegen is omdat het goed voor je is. Participatie wordt enerzijds gedefinieerd als de manier waarop burgers betrokken worden bij

besluitvorming, wat kan variëren van informeren en raadplegen tot samenwerken of co-creatie en de overdracht van zeggenschap. Anderzijds wordt participatie soms ook gezien als participeren door zelforganisatie, wat vertaald wordt naar beleid dat bottom-up-initiatieven stimuleert (Uitermark, 2015). Participatie blijft veelal een abstract begrip en is daarom lastig te operationaliseren in concrete termen. Enerzijds is dat een voordeel omdat een containerbegrip juist door het ontbreken van een specifieke betekenis verschillende ideeën kan verenigen en daarmee een bindende factor kan vormen. Anderzijds kan de ambiguïteit ook gebruikt worden om tegenstrijdige belangen te verbloemen (Gunder, 2006). In de ruimtelijke ordening is participatie zeker niet nieuw. Sinds de jaren zestig wordt in Nederland geprobeerd burgers te betrekken bij de inrichting van de leefruimte met bijvoorbeeld inspraakavonden of formele procedures als het indienen van zienswijzen en de mogelijkheden tot bezwaar en beroep. Hajer

(2011) pleit ervoor om alle inventiviteit in de samenleving te mobiliseren om in de toekomst een prettige leefomgeving te kunnen garanderen. Dit sluit naadloos aan bij het bredere discours in Nederland over het streven naar een participatie-samenleving of doe-democratie, waarin zelforganiserende burgers en ondernemers de te zeer oplopende kosten van de welvaartsstaat moeten terugdringen. Participatie en initiatief zijn daarmee begrippen die in het publieke en wetenschappelijke debat al langere tijd met elkaar verweven zijn.

De Rijksoverheid gebruikt in de Memorie van Toelichting (2016) op de Omgevingswet participatie zowel in de zin van betrekken via de overheid als van zelforganisatie. Allereerst stelde het ministerie van Infrastructuur en Milieu, welke in 2011 met de ontwikkeling van de Omgevingswet begon, dat de versnippering over tientallen wetten in het huidige omgevingsrecht problematisch is. Dit resulteert niet alleen in bestuurlijke coördinatieproblemen, maar ook in initiatiefnemers die worstelen met de veelheid aan verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. De balans ligt te veel bij zekerheid en te weinig bij het faciliteren van duurzame ontwikkeling. Daarbij houden de huidige wetten onvoldoende rekening met het belang van vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. Gesteld wordt dat duurzame ontwikkeling van de leefomgeving het meest gebaat is bij het vergroten van de ruimte voor initiatieven en dat een participatieve aanpak van initiatieven resulteert in beter gebalanceerde ruimtelijke beslissingen, waardoor de kans op formele klachten en juridische procedures kleiner wordt en projecten worden versneld. Een belangrijke vraag is dan ook hoe de gewenste ruimte voor initiatieven zich gaat verhouden tot de beoogde participatie van belanghebbenden in deze initiatieven.

Durf te doen

Vooraf in lijn met de bovengenoemde definitie in de zin van het betrekken van burgers, wordt participatie in het programma Aan de slag met de Omgevingswet gedefinieerd als het maken, uitvoeren en evalueren van plannen en beleid in samenwerking met de samenleving. Hoewel onderscheid wordt gemaakt in de verschillende fases van ruimtelijke projecten, wordt participatie over de hele linie ingevuld als het ophalen van perspectieven, opvattingen of toetsingscriteria bij burgers, bedrijven en andere betrokkenen. Het organiseren van participatie wordt vooral gepresenteerd als een kwestie van doen en niet te veel beren op de weg te zien. Een voorbeeld hiervan is de gebruikte woordspeling PARTY-cipatie: een tip om van elke ontmoeting een belevenis te maken die mensen niet willen missen en vooral de flow van mensen te volgen die willen. De gebruikte terminologie maakt slechts impliciet duidelijk dat participeren niet betekent dat beslissingsbevoegdheid bij burgers wordt neergelegd. Zelfs de term coproduceren als participatie-aanpak wordt gedefinieerd als het maken en uitvoeren van plannen in een continue dialoog, waarin iedereen kennis, kunde en netwerk inbrengt. Participatie wordt daarmee voornamelijk gereduceerd tot wat Arnstein (1969) definieert als consultatie, waarbij burgers de kans krijgen gehoord te worden, maar niet kunnen afdwingen dat hun ideeën gehoor vinden bij degenen die de beslismacht hebben. Over loslaten en het overdragen van plannen of besluitvorming door overheden wordt enkel gesproken in termen van het steunen van maatschappelijke initiatiefnemers. Daarbij gaat men ervan uit dat de initiatiefnemer het publieke belang bewaakt. De samenleving wordt uitstekend in staat geacht om belangen bijeen te brengen en een gedeeld perspectief te ontwikkelen. Dit gaat voorbij aan het feit dat, net als de staat of de markt, ook burgers hierin tekort kunnen schieten, zowel in het bewaken van het algemeen belang van hun interventies in de leef-

omgeving als de manier waarop anderen betrokken worden (Uitermark, 2015).

Beperkte borging

De wettekst van de Omgevingswet kent nauwelijks waarborgen ten aanzien van participatie. Bij complexe projecten met een maatschappelijk belang, zoals het projectbesluit, is participatie verplicht (Rijksoverheid, 2016; zie figuur 1). Het projectbesluit wordt ingezet om bijvoorbeeld de aanleg van een weg of een windturbinepark mogelijk te maken. Een projectbesluit bestaat uit drie stappen: de kennisgeving van het voornemen, het nemen van een voorkeursbeslissing en het daadwerkelijk nemen van het besluit. Zowel in de tekst van de Omgevingswet (artikel 5.47) als in de algemene maatregel van bestuur 'Omgevingsbesluit' (artikel 4.2) is vastgelegd dat het bevoegd gezag in ieder geval verplicht is om in de kennisgeving aan te geven welke burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken bij het proces dat moet leiden tot een voorkeursbeslissing. Tevens moet worden aangegeven waarom en wanneer deze partijen betrokken worden. Ook moet het bevoegd gezag aangeven welke rol het heeft in het betrekken van derden (Rijksoverheid, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). De wetgever borgt hiermee dat iedereen mogelijke oplossingen in een vroegtijdig stadium kan aandragen, waarna het bevoegd gezag de voorkeursbeslissing neemt. Deze werkwijze moet projecten versnellen (Rijksoverheid, 2016). Het vergroten van draagvlak moet leiden tot minder vertraging achteraf in de formele inspraakprocedures (zienswijzen en beroepsprocedure) zoals voorzien in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het besluit tot vaststelling moet wederom worden aangegeven hoe derden betrokken zijn, wat de resultaten van de verkenningfase zijn en welke adviezen over aangereikte oplossingen gegeven zijn (Rijksoverheid, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Ten aanzien van participatie bij het toepassen van een projectbesluit is in de Omgevingswet meer bepaald dan ten aanzien van participatie bij het toepassen van andere kerninstrumenten van de Omgevingswet, respectievelijk het omgevingsplan, de omgevingsvisie of het programma. Uit artikelen 8.1, 8.4 en 8.5 van het Omgevingsbesluit volgt dat bij vaststelling hiervan aangegeven moet worden hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken zijn bij de voorbereiding van deze stukken. Dit betreft echter uitsluitend een motivatieplicht (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016), waarin ook aangegeven kan worden dat deze personen of organisaties zeer beperkt of niet betrokken zijn. Deze motivatieplicht is ook van toepassing op andere activiteiten in de fysieke leefomgeving, waarvoor een vergunning- of meldingsplicht van toepassing is.

Het voorgaande houdt in dat de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit uitsluitend in het geval van het projectbesluit verplichten tot het bij laten dragen van derden aan ruimtelijke plannen of ingrepen. Voor het overige worden geen inhoudelijke eisen over participatie gesteld. Zoals De Groot (2017) al betoogde is de borging van burgerparticipatie in de Omgevingswet zeer beperkt. Daarmee bestaat een stevige discrepantie tussen de Omgevingswet en de memorie van toelichting, waar in diverse paragrafen geschreven wordt hoe belangrijk burgerparticipatie is voor het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid en hoe belangrijk het vroeg betrekken van burgers in planvormingsprocessen is (Rijksoverheid, 2016). Behalve bij het projectbesluit, geeft de Omgevingswet wettelijk gezien niet meer status aan participatie dan de huidige wet- en regelgeving.

Bestemmen met burgers

Het burgerinitiatief GOUDasfalt is één van

de praktijkvoorbeelden, die het programma Aan de slag met de Omgevingswet aanhaalt. In Gouda transformeert dit initiatief in nauwe samenwerking met de gemeente en andere belanghebbenden een in onbruik geraakt industrieel terrein tot een aantrekkelijke openbare ruimte met onder meer een stadsstrand, ambachtelijke bedrijvigheid, stadslandbouw en evenementen (Bisschops & Beunen, 2018). De gemeente Gouda wil ruimte bieden aan innovatief burgerschap en ondernemerschap en heeft het burgerinitiatief een trekkende rol gegeven in de planvorming. Daarmee kwam de verantwoordelijkheid voor de afstemming met omwonenden en andere belanghebbenden bij het initiatief te liggen. GOUDasfalt heeft onder de noemer “Bestemmen met Burgers” diverse Stadslabs en Inspiratiesessies georganiseerd om draagvlak voor het initiatief te creëren. In totaal namen ruim driehonderd mensen deel aan de vijf stadslabavonden (Stichting GOUDasfalt, 2017).

Het traject “Bestemmen met Burgers” bleek bepaald geen bestemmen zonder overheid te zijn. Het burgerinitiatief had weinig kennis van planologische procedures en de focus lag vooral op de daadwerkelijke inrichting van het terrein. Bij de feestelijke opening werden de activiteiten van het initiatief in eerste instantie gedoogd. Pas toen de gemeentelijke projectorganisatie voldoende budget beschikbaar had om het initiatief adequaat te faciliteren werd voortgang geboekt en in februari 2017 werd een omgevingsvergunning verleend voor vijf jaar. Daarnaast bleek dat de initiatiefnemers één groep moeilijk konden bereiken. Mensen met serieuze bedenkingen leken de positief getinte stadslabavonden niet als de geijkte plek te zien om eventuele bezwaren te ventileren en verwachtten eerder dat zij hiervoor bij de gemeente, als hoeder van het publiek belang, terecht zouden kunnen. Tenslotte heeft alle energie die gestoken is in het creëren van een breed draagvlak

niet kunnen voorkomen dat omwonenden diverse formele bezwaren hebben ingediend. Niet alleen om het gebruik in strijd met het bestemmingsplan te beëindigen; sommige bezwaren waren ook direct tegen de verleende vergunning gericht.

Ondanks de beperkte borging van participatie in de Omgevingswet, heeft de wet in Gouda wel degelijk gewerkt als een katalysator om burgers een prominentere rol te geven in de herontwikkeling van het voormalige industrieterrein. In de geest van de Omgevingswet is ruimte voor het initiatief gemaakt en is de verantwoordelijkheid voor het creëren van draagvlak in de stad bij het initiatief belegd. De casus laat niet zien in hoeverre deze nieuwe rolverdeling zich door gaat vertalen naar andere ruimtelijke ontwikkelingen in Gouda of hoe dat werkt in andere gemeenten. Duidelijk is wel dat participatie in de praktijk nog lang niet makkelijk is.

Woorden of daden

Uit dit artikel blijkt dat de juridische borging van participatie in de Omgevingswet zeer beperkt is. Zoals ook De Groot (2017) constateert, is participatie, gedefinieerd als consultatie, alleen bij projectbesluiten verplicht. De voorbeelden, waaronder het burgerinitiatief GOUDasfalt, die door het programma Aan de slag met de Omgevingswet als inspiratiebron worden gepresenteerd gaan vaak verder dan consultatie. Dit suggereert dat participatie in de zin van co-creatie of het overdragen van beslissingsbevoegdheid wettelijk verankerd wordt. Dat is niet het geval. De nauwe definitie en de beperkte wettelijke borging van participatie betekenen ook dat als een overheid besluit dat participatie voldoende is toegepast, maar burgers het daarmee oneens zijn, zij geen nieuwe mogelijkheden krijgen dan de bestaande bezwaar- en beroepsprocedures. Daarmee verandert feitelijk niet zoveel ten opzichte van de huidige situatie. Het enige verschil

is de motivatieplicht. Daarmee blijft de belangrijkste vraag open staan: hoe gaat deze wet uitwerken in de praktijk?

Duidelijk is dat burgers steeds mondiger worden, zich autonoom organiseren in burgerinitiatieven en verbinding zoeken met de politiek om hun belangen te borgen. Dit soort werkwijzen ontwikkelen zich in de praktijk ongeacht of dit gestimuleerd wordt door wetgeving of niet, en passen in een groter proces van burgerbetrokkenheid bij (de totstandkoming van) overheidsbeslissingen. Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen en worden verschillende vormen van participatie al toegepast. Tegelijkertijd wordt de Omgevingswet aangegrepen als aanleiding om serieus met verdergaande vormen van participatie aan de slag te gaan en werpt zo zijn schaduw vooruit (Koster, 2018). Echter, de Omgevingswet stelt participatie minder centraal dan sommige discussies en blogs tot dusver doen vermoeden. Overheden die serieus belang hechten aan participatie moeten zelf de vertaalslag maken. Ook burgers die mee willen denken en beslissen over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving moeten zelf lobbyen voor hun belang. Verder onderzoek kan verhelderen of en hoe gemeenten bereid zijn om verder te gaan dan de wettelijke verplichting en welke invulling van participatie ze daarbij kiezen.

Literatuur

- Arnstein, S. R. (1969) 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224
- Bisschops, S. en R. Beunen (2018) 'A new role for citizens' initiatives: the difficulties in co-creating institutional change in urban planning', *Journal of Environmental Planning and Management*, <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1436532>
- Groot, E. de (2017) 'Reguleer de burgerparticipatie', *Binnenlands Bestuur*, nr. 10, p. 24-26
- Gunder, M. (2006) 'Sustainability: Planning's saving grace or road to perdition', *Journal of Planning Education and Research*, nr. 26, p. 208-211
- Hajer, M. (2011) *The energetic society: In search of a governance philosophy for a clean economy*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag
- Koster, Y. (2018) 'Coalitieakkoorden (4): Burgerparticipatie is hot' *Binnenlands Bestuur*, [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynx) [geraadpleegd 17/09/2018]
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) *Omgevingsbesluit (ontwerp)*, Den Haag.
- Rijksoverheid (2016) *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) en Memorie van Toelichting*, Den Haag
- Stichting GOUDasfalt (2017) *Het magische GOUDasfalt: eindverslag stimuleringsfonds – stadslab bestemmen met burgers*, Gouda
- Uitermark, J. (2015) 'Longing for Wikitopia: The study and politics of self-organisation', *Urban Studies*, jg. 52, nr. 13, p. 2301-2312